

Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst: Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik

Möller, Almut; Rappold, Julian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Möller, A., & Rappold, J. (2012). *Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst: Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik*. (DGAP-Analyse, 12). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55156-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

September 2012 N° 12

Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst

Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik

von Almut Möller und Julian Rappold

Zusammenfassung

Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst

Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik

von Almut Möller und Julian Rappold

Deutschland legte 2002 im Europäischen Konvent einen der Entwürfe vor, die zur Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) führten. Im Dezember 2010 hat der EAD seine Arbeit aufgenommen, befindet sich aber noch immer im Aufbau – eine Phase, in der entscheidende Weichen für die Verzahnung der nationalen Außenämter mit dem neuen europäischen Dienst und die Stärkung der EU-Außenbeziehungen gestellt werden. Für das Auswärtige Amt bietet sich die Chance, mit einer aktiven Politik für einen starken EAD auch innenpolitisch wieder an Einfluss zu gewinnen. Die schrittweise Europäisierung der deutschen Außenpolitik nimmt auch den Bundestag in die Pflicht. Er muss den Blick in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik stärker weiten und sich besser mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten vernetzen, um die Arbeit des EAD, der zu einem Teil der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wird, aufmerksam und kritisch begleiten zu können.

Summary

Germany and the European External Action Service

Prospects for the Europeanization of foreign policy

by Almut Möller and Julian Rappold

In 2002 Germany submitted one of the draft documents to the European Convention that led to the creation of the European External Action Service (EEAS). Although the EEAS was launched in December 2010, it is still a work in progress. At the current stage key factors for its future course are being determined, including the degree and channels of cooperation between national foreign services and the EEAS, to make the strengthening of the EU's multi-layered external relations a reality. The Federal Foreign Office has the opportunity at this stage to actively promote a strong EEAS, and thereby regain more influence domestically. The increasing Europeanization of German foreign policy also brings with it new responsibilities for the Bundestag. The Bundestag must widen its focus on foreign and security policy issues and work more closely with the European Parliament and the other national parliaments in order to critically and vigilantly oversee the work of the EEAS, which has become a constitutive part of Germany's foreign and security policy.

Inhalt

Institutionenbau in Krisenzeiten	8
Die Europäisierung der Diplomatie: Herausforderung für die nationalen Außenämter ...	9
Prioritäten des Auswärtigen Amts bei der Errichtung des EAD	10
Die Rolle des Deutschen Bundestages in der Debatte zum EAD	13
Mehrwert durch den EAD?	14
Eine Kultur der politischen Zusammenarbeit fördern	15
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	16
Anmerkungen	18

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Deutschland und der Europäische Auswärtige Dienst

Perspektiven einer Europäisierung der Außenpolitik

von Almut Möller und Julian Rappold*

Als es vor zehn Jahren darum ging, die Debatte und den Prozess um die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) voranzutreiben, gehörte Deutschland zu seinen engagierten Befürwortern. Die Idee, einen europäischen Außendienst einzurichten, wurde im Rahmen des europäischen Verfassungskonvents im Jahre 2002 entwickelt, um den neuen »EU-Außenminister« zu unterstützen; ein Amt, das künftig die Position des Hohen Vertreters mit dem des Kommissars für Auswärtige Beziehungen vereinen sollte. Aufgabe der neuen Führungsfigur der EU-Außenpolitik sollte es sein, die Kohärenz und Schlagkraft ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu verbessern. Im Rahmen des Konvents entwarf die damalige rot-grüne Bundesregierung eine Blaupause für das Mandat des Außenpolitikchefs. Laut eines im November 2002 durch Gunter Pleuger, seinerzeit Staatssekretär im Auswärtigen Amt, in der Arbeitsgruppe »Außenpolitisches Handeln« präsentierten Papiers sollte der EU-Außenminister in seiner Arbeit durch ein »europäisches Außenamt« unterstützt werden.¹

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahre 2009 und dem Start des EAD im Dezember 2010 wurde der auswärtige Dienst der Union institutionelle Realität. Zehn Jahre später geht es jetzt um die Frage, was die Mitgliedstaaten aus dieser neuen Institution machen wollen. Der Aufbau des EAD ist politisch und organisatorisch eine Gestaltungsaufgabe, die sowohl die EU-Institutionen als auch die Hauptstädte fordert. Wie können die bestehenden Zuständigkeiten und Strukturen der EU-Außenbeziehungen – in diesem Text immer verstanden als Zusammenspiel von europäischer und nationaler Ebene – unter dem Dach des

EAD sinnvoll zusammengeführt werden? Wie kann diese neue Form der diplomatischen Repräsentation der EU und ihrer Mitglieder so organisiert werden, dass tatsächlich ein Mehrwert entsteht? Wie können dabei die nationalen Außenämter für ein konstruktives Engagement motiviert werden? Kann der Dienst dazu beitragen, eine gemeinsame außenpolitische Kultur der EU-Mitglieder zu entwickeln, oder wird er umgekehrt darunter leiden, dass es diese bisher nur in Ansätzen gibt?

Einen Eindruck von den Entwicklungsstufen, die der EAD derzeit in seinem Brüsseler Hauptquartier und den 171 EU-Delegationen² durchläuft, bietet der Bericht der Hohen Beauftragten Catherine Ashton von Dezember 2011.³ Für 2013⁴ ist der nächste Bericht über den Fortgang der Aufbauarbeiten geplant – eine Chance für die Hauptstädte der EU-Länder, ihre Erfahrungen, Kritik und Gestaltungsvorschläge wie bereits 2011 einfließen zu lassen.

In Berlin kommt die Debatte über den EAD aber bis jetzt noch nicht recht in Schwung. Und das, obwohl mit dem EAD eine Institution geschaffen wurde, die erhebliche Auswirkungen auf das Selbstverständnis und die Reichweite der deutschen Außenpolitik, auf ihre Akteure und Abläufe haben wird – oder vielleicht gerade, weil dies so ist? Außenminister Guido Westerwelle war zwar im Dezember 2011 unter den 12 Unterzeichnern eines gemeinsamen Briefs an die Hohe Vertreterin Catherine Ashton, der im Vorfeld ihres geplanten Berichts zum Stand des EAD Vorschläge enthielt, wie man dessen Funktionsfähigkeit verbessern und ihn in Einklang mit den Abläufen der nationalen

diplomatischen Diensten bringen könnte.⁵ Damit bekräftigten die unterzeichnenden Außenminister ihr Interesse an einem starken und effizienten EAD. Auch bei der Besetzung insbesondere von Spitzenposten hat sich Berlin seit dem Start des EAD Ende 2010 erfolgreich engagiert.⁶ Und in der von Außenminister Westerwelle einberufenen »Zukunftsgruppe« von zehn Außenministern – an der allerdings Catherine Ashton nicht teilnimmt – ist die Stärkung der Außenbeziehungen Thema. Doch gemessen an seinen potenziellen Auswirkungen auf die Strukturen, Abläufe und Inhalte der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik hat der EAD seit seiner Schaffung bisher keinen besonders hohen Stellenwert in der Berliner außenpolitischen Debatte eingenommen.

Sicherlich hat diese Tatsache wenig mit innenpolitischen Entwicklungen, wie etwa dem Regierungswechsel 2009 von einer Großen Koalition hin zu einer schwarz-gelben Regierungskoalition, zu tun. Schließlich war es Kanzlerin Angela Merkel, die im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 alle Register zog, um den gescheiterten Verfassungsentwurf in den Vertrag von Lissabon zu überführen und so dessen institutionellen Neuerungen und damit auch dem EAD zum Durchbruch zu verhelfen.

Institutionenbau in Krisenzeiten

Vielmehr hat sich das europapolitische Umfeld seit den Konventsberatungen 2002/2003 insgesamt deutlich verändert. War vor knapp zehn Jahren angesichts des Verfassungsentwurfs und der anstehenden großen Erweiterung der EU in vielen Hauptstädten geradezu ein EU-Enthusiasmus zu spüren, so ist dieser inzwischen Ernüchterung gewichen. Seit mehr als zwei Jahren betreibt die EU Euro-Krisenmanagement – und ihre Attraktivität hat dabei in den Mitgliedsländern gelitten. Auch der sich erst seit Maastricht entwickelnde »europäische Reflex« in den Außenbeziehungen hat in den letzten Jahren spürbar Federn gelassen.⁷ Damit bleibt das »politische Defizit« der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU bestehen. Kann die neue Institution dazu führen, es zu überwinden? Momentan sieht es eher so aus, als ob der

fehlende politische Wille in den EU-Hauptstädten, die in Maastricht geschaffene GASP engagiert zu verwirklichen, eher zum Bremser für den EAD wird. Und der externe Druck auf die EU scheint noch immer nicht stark genug, um zur Initialzündung zu werden.

Ihre in der Euro-Krise zunehmend verzagte Haltung nach innen droht die EU jetzt über den EAD auch nach außen zu transportieren. Seit seinem Start Ende 2010 ist der EAD das Vehikel, mit dem in der ganzen Welt nicht nur außenpolitische Positionen der EU, sondern ihre Verfassung insgesamt abgebildet werden. Die EU aber gibt derzeit nicht das Bild eines durch Lissabon gestärkten, selbstbewussten Staatenverbunds ab, sondern eher das einer krisengeschüttelten Union. Der Ansehensverlust, den die EU schon jetzt durch die Eurokrise in der Welt erfahren hat, ist etwa in Gesprächen mit Vertretern von Drittstaaten klar spürbar. Auch deshalb müssten ihre Mitglieder eigentlich ein hohes Interesse daran haben, den EAD im Rahmen des Möglichen so aufzustellen, dass er nicht auch noch zu einer Schwächung der EU »von außen« beiträgt.

Es wäre übertrieben jetzt voraussagen, dass sich angesichts dieser Gemengelage die Neuerungen des Vertrags von Lissabon für die EU-Außenbeziehungen letztlich nicht realisieren lassen. Die Stärkung der EU-Außenbeziehungen wird ein zentrales Thema bleiben und zweifelsohne zügig auf die Agenda der EU und ihrer Mitglieder zurückkehren, wenn erst die Lage nach innen konsolidiert ist. Dennoch: Große Ideen auf den Weg zu bringen ist eine Sache – ihre Umsetzung in der EU-27, die zudem unter dem Schock der politischen Krise um die gemeinsame Währung steht, eine andere. Vor allem wenn es sich um eine Neuerung wie den EAD handelt, der mit der Außenpolitik in eine traditionelle Domäne der Nationalstaaten eingreift, für deren Europäisierung sich diese nur langsam und zuletzt zunehmend zurückhaltend öffnen. Hier einen reibungslosen Start der neuen Institution zu erwarten wäre realitätsfern.

Dabei sind es gerade die großen EU-Länder, die bei seinem Auf- und Ausbau ein Zeichen setzen müssten, damit der EAD zu einem Erfolg werden kann. Gleichzeitig sind es aber auch die »Großen«,

die selbst über erhebliche außenpolitische Ressourcen verfügen und vielleicht keinen starken EAD wünschen, der diese Machtposition untergraben könnte. Ein schwacher EAD jedoch würde auch ihrem außenpolitischen Ansehen schaden. Jetzt, wo der EAD in der Welt ist, braucht es deshalb ein klares Bekenntnis der Großen dafür, dass sie trotz erheblicher eigener Ressourcen für ihre Außenpolitik tatsächlich zur Stärkung der gemeinsamen Komponenten der EU-Außenbeziehungen beitragen wollen; dass sie gewillt sind, dem Dienst zum Erfolg zu verhelfen anstatt ihn in der Luft hängen zu lassen, und dass sie mit Initiativen für eine intelligente Verzahnung der nationalen Diplomatie mit den neuen europäischen Strukturen einen realistischen Fahrplan für den EAD entwickeln, der anerkennt, dass die Außenbeziehungen der EU nur ausgewogen mit den existierenden Strukturen der Außenbeziehungen der Hauptstädte zu einem Erfolg werden können.

Damit ist auch Deutschland in der Pflicht. Für die Bundesregierung, aber auch für das Parlament gibt es beim Aufbau und der Weiterentwicklung des EAD noch viele Gestaltungsmöglichkeiten. Der vorliegende Text konzentriert sich auf grundsätzliche Überlegungen zur deutschen Rolle beim Aufbau des EAD im Kontext deutscher Außenpolitik. Er gibt einen Überblick über die Debatten und Initiativen in Bezug auf den EAD und formuliert abschließend eine Reihe von Empfehlungen für die deutsche EAD-Politik. Wie Deutschland sich als bevölkerungsreichstes und zentrales EU-Mitglied mit einer im Grundsatz positiven Haltung zu Multilateralismus in seiner EAD-Politik positioniert, wird Einfluss auf andere EU-Länder haben – und sich auch im Erfolg oder Straucheln des EAD widerspiegeln. Die Review des Einrichtungsbeschlusses des EAD im Jahr 2013 bietet Gelegenheit für deutsche Beiträge aus Regierung⁸, Parlament, Parteien und organisierter Zivilgesellschaft, die Debatte zum EAD in Deutschland zu intensivieren, den Stand seiner Entwicklung kritisch zu hinterfragen und eigene Vorschläge zu seiner Stärkung zu formulieren.

Die Europäisierung der Diplomatie: Herausforderung für die nationalen Außenämter

Für das Selbstverständnis der nationalen Außenämter ist die Zusammenarbeit mit dem neuen EAD eine fast existenzielle Herausforderung. Sie sind über das nationale Kontingent der Mitarbeiter – ein Drittel sollen einmal aus den Mitgliedstaaten stammen – selbst Teil des EAD und müssen entsprechend ihre internen Abläufe etwa in der Personalplanung zunehmend mit dem EAD verzahnen, aber auch ihre politischen Positionen noch stärker als bisher zu koordinieren lernen. Intuitiv wird damit die Sorge verbunden sein, beim Aufbau einer Institution zu helfen, die mittelfristig die eigene Rolle schwächen könnte. Dies ist auch ohne den EAD bereits ein wunder Punkt nicht nur für den deutschen, sondern für alle nationalen diplomatischen Dienste: Nachdem sie durch den Vertrag von Lissabon in ihren europapolitischen Steuerungskompetenzen beschnitten wurden – bei den zahlreichen und wichtigen Treffen des Europäischen Rates etwa sitzen die Außenminister nicht mehr mit am Tisch –, spielt selbst das traditionell starke Auswärtige Amt nur noch eine untergeordnete Rolle in der Europa-Politik. Angesichts der Dominanz des Kanzleramtes in EU-Fragen, einer ebenso starken Stellung der Bundeskanzlerin in der Außenpolitik insgesamt und einer zunehmenden Konkurrenz aus anderen Ressorts kämpft das Auswärtige Amt wie nie zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik darum, seine Relevanz zu erhalten.⁹

Mit einem Außenminister, der seit der Amtsübernahme im Jahre 2009 wiederholt und parteiübergreifend für seinen Mangel an politischem Gewicht kritisiert wurde, ist es dabei noch schwieriger für das Amt, an Einfluss zu gewinnen. Obgleich Guido Westerwelle in den zurückliegenden Monaten wieder an Statur gewonnen hat, ist etwa sein Versuch, mit einer »Zukunftsgruppe«¹⁰ gleichgesinnter EU-Außenminister Boden in der Europadebatte gutzumachen, bisher noch nicht wirklich geglückt. Jetzt könnte der EAD als weitere Konkurrenz erscheinen – dabei birgt er umgekehrt die Chance für eine Profilierung der Außenministerien.

Vorbehalte grundsätzlicher Art spielen im Auswärtigen Amt wohl ebenfalls eine gewisse Rolle. Hält man sich vor Augen, dass Deutschlands Diplomaten stolz auf ihre Ausbildung und ihren Corpsgeist sind, der in einem Jahr der gemeinsamen Ausbildung in der Akademie des Ministeriums geschmiedet wird, mag die Vorstellung, im EAD mit einer Truppe aus der Brüsseler Kommission und dem Generalsekretariat des Rates zusammengeführt zu werden, für die Diplomaten nur bedingt attraktiv klingen. Vor allem dann, wenn sie im EAD auf eine nach wie vor dominante Anzahl von Kommissionsbeamten treffen, die sich in EU-Strukturen sehr gut auskennen und damit einen Wissensvorsprung haben, aber keine professionellen Diplomaten sind, die es wie ihre neuen Kollegen aus den nationalen Außenministerien gewohnt sind, Einschätzungen zur politischen Lage in ihrem Einsatzland zu geben.¹¹

Potenziell bedeutet der EAD eine Revolution für die Diplomatie der Nationalstaaten – und gerade deshalb lohnt es sich sehr viel grundsätzlicher als bisher über seine Rolle und sein Verhältnis zu den nationalen Außenämtern nachzudenken und zu streiten. Die Bundesregierung unterstützt den EAD zwar grundsätzlich, hat aber noch zu wenig öffentlich Position dazu bezogen, was die Schaffung des EAD kurz-, mittel- und langfristig für die nationalen Institutionen und Verfahren der Außenpolitik, allen voran für das Auswärtige Amt, aber auch für die parlamentarische Kontrolle durch den Bundestag heißt. Bisher fehlt es auch an sichtbaren Akzenten dazu, wie man dem neuen auswärtigen Dienst einen sinnvollen Mehrwert verleihen kann.

Diese Zurückhaltung scheint vordergründig in den Kontext der aktuellen deutschen Außen- und Sicherheitspolitik zu passen. Seit der Libyen-Enthaltung im Sicherheitsrat stellen Deutschlands Partner in der EU Fragen an die deutsche Außenpolitik: Handelt es sich um eine Neuorientierung Berlins in der Außen- und Sicherheitspolitik? Deutschland wird inzwischen auch in der wissenschaftlichen Debatte zunehmend als Hegemon mit vorwiegend wirtschaftlichen Interessen diskutiert, die die »geoeconomic power«¹² zunehmend selbstbewusst in der Welt verwirklicht, auch wenn dies gelegentlich zu Brüchen mit alten Partnern führt. Das neue

Gestaltungsmächtigkeitskonzept der Bundesregierung¹³ nährt diesen Debattenstrang ebenso wie ihre Euro-Politik, die zwischen 2010 und 2011 als halbherzig wahrgenommen wurde. Hat Deutschland tatsächlich das Interesse an der zuletzt schwächelnden EU verloren?¹⁴ Wendet es sich nicht stärker dem Bilateralismus zu, etwa im Hinblick auf die Beziehungen zwischen der Bundesregierung und der chinesischen Führung? Und wird der EAD damit zum Nebenschauplatz, den Berlin zwar leidlich unterstützt, aber dem man keine großen Erfolge zutraut?

Prioritäten des Auswärtigen Amts bei der Errichtung des EAD

Nachdem das Auswärtige Amt sich im Konvent sehr für die Errichtung eines europäischen auswärtigen Dienstes eingesetzt hatte, engagierte es sich im Kontext des Ratsbeschlusses vom Juli 2010¹⁵, mit dem der EAD schließlich aus der Taufe gehoben wurde, vornehmlich auf zwei Gebieten: Außenminister Westerwelle intervenierte (erfolglos) bei der Hohen Vertreterin, um Deutsch zu einer der offiziellen Sprachen des Dienstes zu machen, und das Auswärtige Amt versuchte, sich eine Reihe von Führungspositionen im EAD zu sichern.¹⁶ Dieses Ziel lag auf einer Linie mit der gemeinsamen Politik von CDU und FDP, die sich in ihrer Koalitionsvereinbarung zum Regierungsantritt 2009 eine Stärkung der deutschen Repräsentanz in den Brüsseler Institutionen auf die Fahnen geschrieben hatte.¹⁷ Seinerzeit herrschten im Auswärtigen Amt offenbar Vorbehalte gegen einen unverhältnismäßig großen britischen Einfluss bei der Einrichtung und personellen Ausstattung des EAD.¹⁸

Hinsichtlich der Repräsentanz von Deutschen im EAD zeigten die ersten Monate nach der Schaffung des neuen Dienstes, dass Berlin in der Startphase noch nicht das Repräsentationslevel von Mitgliedstaaten wie Frankreich, Belgien, Italien oder Spanien erreichen konnte. In einem Gutachten für ihre deutschen Fraktionskollegen der Europäischen Volkspartei vom September 2011 stellte Inge Grässle (CDU), Mitglied des Europäischen Parlaments, fest, dass Deutschland selbst in Führungspositionen bis dato unterrepräsentiert sei, und zwar

sowohl in der EAD-Zentrale in Brüssel als auch in den EU-Delegationen.¹⁹ Auf der Ebene der sieben Exekutivdirektoren ist Deutschland (nach wie vor) nicht vertreten.²⁰ Es gelang der Bundesregierung jedoch, mit Helga Schmid (als stellvertretender Generalsekretärin des EAD), Hansjörg Haber (als Leiter der EU Civilian Planning and Conduct Capability) und Markus Ederer (als EU-Botschafter in Peking) drei Deutsche in Schlüsselpositionen des EAD zu entsenden. 2012 wurden zwei neue EU-Sondergesandte aus dem Auswärtigen Amt ernannt (vgl. Fußnote 5). Dennoch ist Deutschland in der Gesamtheit des Dienstes bis heute zahlenmäßig schwach vertreten. Weniger als 20 Vertreter des Auswärtigen Amtes arbeiten gegenwärtig im EAD.²¹

Grässle kam in ihrem Bericht auch zu dem Schluss, dass das Auswärtige Amt sich tendenziell eher für »seine« Diplomaten einsetze als für die »europäischen« Deutschen, die in der Kommission oder im Sekretariat des Rates arbeiten. In Bezug auf die Ernennung von zwei Sonderbeauftragten mag dieser Eindruck in der Tat in doppelter Hinsicht entstehen: Patricia Flor und Andreas Reinicke sind nicht nur zwei hochrangige deutsche Diplomaten, sie bekleiden auch Ämter, die eher das intergouvernementale Element im EAD stärken. Der Rückgriff auf das altbewährte Instrument der EU-Sonderbeauftragten (EUSB) im EAD ist vermutlich sinnvoll, um die Präsenz der EU in Regionen mit strategischer Bedeutung für die EU kurzfristig zu stärken.²² Institutionell gesehen sind die Aufgaben und Kompetenzen der EUSB jedoch schwammig. Als Einzelpersonen mit kleinen Stäben sind sie zwar an das EAD-Gefüge angebunden²³, aber in der Praxis der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht zwingend auch in die entsprechenden Fachabteilungen eingebettet. Es ist daher grundsätzlich zu fragen, ob die Sonderbeauftragten im EAD angesichts ihrer einerseits herausgehobenen, andererseits aber »losen« Stellung in der Lage sind, die Kohärenz der EU-Außenbeziehungen zu stärken.²⁴ Daraus abzuleiten, dass das Auswärtige Amt mit diesen Personalien gezielt das intergouvernementale Element im EAD stärken (und die Kommission im EAD schwächen) will, ginge zu weit. Dennoch ist diese Form der Personalpolitik verbunden mit einer Zurückhaltung, deutsche Kandidaten »in der Breite« ins Rennen zu schicken, in der Anfangs-

phase des neuen Dienstes sicherlich ein Signal aus Berlin. Und es ist fraglich, ob das Abzielen auf Spitzenpositionen letztlich die richtige strategische Entscheidung ist, wenn andere EU-Länder schon jetzt deutlich stärker auch auf unteren Ebenen Kandidaten ins Rennen schicken.

Dass das Thema Rekrutierung auch in der Breite eine hohe Relevanz besitzt, hat man inzwischen am Werderschen Markt erkannt.²⁵ Geht man davon aus, dass das Amt dem EAD grundsätzlich positiv gegenübersteht und ihn in Ergänzung zur nationalen Diplomatie zu einem Erfolg machen will – und bisher gibt es keine Anhaltspunkte, die systematisch das Gegenteil belegen – dann muss es ein Interesse daran haben, die Besten aus den eigenen Reihen oder aus anderen Ministerien in den EAD zu schicken. Dies entspricht auch dem Ansatz im Gründungsdokument des EAD, welches das meritokratische Element verankert.²⁶

Wie können also die Besten motiviert werden, in den EAD einzusteigen? Grundsätzliche Neugier und Interesse dürfte bei vielen deutschen Diplomaten, gerade dem jungen und mit der EU selbstverständlich vertrauten Nachwuchs, durchaus vorhanden sein. Wenn eine attraktive hohe Position winkt, sind auch sehr erfahrene Diplomaten wie geschehen offen für einen Wechsel in die Strukturen des EAD.

Gleichzeitig besteht aber beim Blick auf die »Baustelle EAD« sicher auch eine gewisse Skepsis. Wird sich die Karriere im und nach dem EAD weiterhin positiv entwickeln? In einem Umfeld wie dem Auswärtigen Amt, das sich auf die Fahnen schreibt, jedes Jahr nur die Besten für die deutsche Außenpolitik auszuwählen, ist das persönliche Fortkommen ein ganz wesentlicher Aspekt. Bei aller Neugier, in diesem Versuchslabor der EU zu arbeiten: Schadet der EAD vielleicht der Karriere, weil er einfach noch mit zu vielen Problemen kämpft? Wird man Fuß fassen können in einer Bürokratie, die nach anderen Regeln funktioniert als der deutsche diplomatische Dienst? Und in der man im Wettbewerb mit der Überzahl an Kommissionsbeamten steht, die im Zuge seiner Schaffung in den EAD überführt wurden und die sich deutlich besser mit den Brüsseler Abläufen auskennen?

Oder ist es genau umgekehrt und eine erfolgreiche Station im EAD birgt sogar noch bessere Chancen für die berufliche Entwicklung? Wird sich dies positiv auswirken, wenn man nach der Entsendung in den deutschen Dienst zurückkommt? Die aktuelle europapolitische Lage im Zuge der Euro-Krise wird vermutlich ebenfalls Auswirkungen auf die Karriereüberlegungen haben. Umgekehrt könnte diese Stimmung aber auch ins positive Gegenteil umschlagen, wenn die EU gestärkt aus der Krise hervorgeht.

Solange es hier noch zu wenige Erfahrungswerte gibt, ist eine geringe Experimentierfreudigkeit deutscher Diplomaten durchaus nachvollziehbar. Und Berichte über frustrierte EAD-Mitarbeiter, die angesichts von als chaotisch beschriebenem Management den EAD verlassen, dürften eine wenn nicht gar ablehnende, dann zumindest abwartende Haltung weiter nähren.²⁷ Wer will schon die Karriere aufs Spiel setzen, wenn sie ohne Umwege im Rahmen des »konventionellen« Wegs zu erreichen ist? Andererseits können Beispiele von hochrangigen und angesehenen deutschen Diplomaten im EAD wie Markus Ederer auch Vorbilder für den Nachwuchs im Amt werden.

Das Auswärtige Amt hat zur Frage der Rekrutierung gegenüber der Hohen Beauftragten Position bezogen. Die Unzufriedenheit über die Einstellungsverfahren unter Leitung von Catherine Ashton ist ganz offensichtlich groß; eine Unzufriedenheit, die im oben zitierten gemeinsamen Brief und Non-Paper der 12 Außenminister an Catherine Ashton vom Dezember 2011 zum Ausdruck kommt. Bewerber aus nationalen diplomatischen Diensten hätten es schwer im Rekrutierungsprozess. Die Außenminister baten daher die Hohe Vertreterin, einen konkreten Fahrplan für das Ziel zu entwickeln, dass mindestens ein Drittel des Personals im EAD aus den Mitgliedsstaaten stammen soll.²⁸ Sie forderten einen konkreten Zeitplan und die Angabe der zu erwartenden notwendigen Ressourcen ein. Darüber hinaus sprachen sich die Minister für mehr Transparenz bei freien Stellen aus. Diese müssten auf allen Ebenen bekannt gemacht werden, was insbesondere für solche Stellen gelten sollte, die vom CCA (Consultative Committee on Appointments) behandelt werden, sowie für alle Referatslei-

terstellen (Heads of Division). Zudem sollten Kandidaten besser informiert werden und mehr Zeit haben, sich auf die Vorstellungsgespräche vorzubereiten und die Anreise zu organisieren. Im Idealfall sollte der Besetzungsrhythmus in Einklang mit den jährlichen Personalwechseln gebracht werden, wie sie in vielen der Mitgliedsstaaten praktiziert würden.

Ungewöhnlich deutlich mahnten die Außenminister an, dass es gelte, die Festigung einer neuen Struktur, die von den Mitgliedstaaten abgekoppelt ist, zu verhindern – eine nur sanft verhüllte Kampf-ansage an die Dominanz der EU-Kommission im neuen EAD und Tendenzen, möglicherweise durch die Hintertür neue De-facto-Kompetenzen in den Außenbeziehungen für die Kommission zu erschließen. Die alte Spannung im Geflecht von supranationalen und intergouvernementalen Zuständigkeiten in den EU-Außenbeziehungen ist hier klar erkennbar. Letztlich kann diese Spannung nur überwunden werden, wenn sich sowohl bei den supra- als auch den intergouvernemental geprägten Mitarbeitern des EAD die Einsicht durchsetzt, dass EU-Außenpolitik eben nur im Zusammenspiel dieser sehr unterschiedlichen Akteure – der Kommission mit ihrem Verständnis als Motor der Integration und mit einer starken Rolle etwa in der Handels-, und Entwicklungspolitik und den Mitgliedstaaten mit ihren zum Teil sehr traditions- und selbstbewussten eigenen Außenministerien und der Lufthoheit in der »harten« Außen- und Sicherheitspolitik – funktionieren kann.

Für die nationalen Außenämter bedeutet der Aufbau des EAD so letztlich auch einen kulturellen Lern- und Anpassungsprozess, der vermutlich viele Jahre dauern wird: Wie kann »Außenpolitik auf europäisch« im Zusammenspiel von europäischer und nationaler Ebene funktionieren? Für das Auswärtige Amt bietet ein starker EAD mit einer kraftvollen Unterstützung des Werderschen Markts aber auch die Chance, wieder Boden gut zu machen und durch eine Europäisierung seiner Diplomatie auch innenpolitisch wieder an Macht zu gewinnen. Denn der EAD hat, allein was die ihm zur Verfügung stehenden Informationen angeht, ein erhebliches Potenzial, das die nationalen Außenämter über ihre eigenen Vertreter im EAD abrufen können. In diesem Sinne wäre der

EAD nicht eine weitere Bedrohung für das Auswärtige Amt, das sich zunehmend von der Bundeskanzlerin und anderen Fachministern an den Rand gedrängt sieht, sondern er könnte der Schlüssel zu seiner Renaissance sein.

Die Rolle des Deutschen Bundestages

Auch wenn laut Ratsbeschluss zum EAD die parlamentarische Kontrolle des EAD beim Europäischen Parlament liegt, kommt dem Deutschen Bundestag gleichwohl eine wichtige Rolle zu. Zunächst kann er Transmissionsriemen für die EAD-Debatte aus Brüssel nach Berlin und Deutschland sein und den europäischen mit dem nationalen Diskursraum zur deutschen und europäischen Außenpolitik vernetzen. Er sollte dabei mit wachem Auge darauf schauen, dass die Außen- und Sicherheitspolitik des EAD, an dem Deutschland ja über das »nationale Kontingent« seiner Diplomaten, Beamten und Experten beteiligt ist, im Einklang mit den Grundzügen der deutschen Außenpolitik steht. Wann immer er Zweifel daran hat – was grundsätzlich denkbar ist, obgleich das deutsche Kontingent im EAD nicht weisungsgebunden an »Brüssel« ist – müsste der Bundestag diese debattieren und die Bundesregierung zur Verantwortung ziehen. All dies spricht für eine enge Verzahnung auch der Parlamente im Zuge der Europäisierung der Diplomatie.

Die Anlaufphase des EAD wurde dann auch durch kritische Stimmen aus dem Bundestag begleitet. Diese betrafen in erster Linie grundsätzliche Fragen der parlamentarischen Kontrolle der Ressourcen und Strukturen des EAD und der GASP. Ganz grundsätzlich plädierten deutsche Parlamentarier für eine vernünftige Koordination der europäischen mit den nationalen Ebenen, um die »bloße Schaffung eines 28. Außenministeriums«²⁹ zu vermeiden. Die Fraktion von Bündnis 90/Grünen forderte in einem Antrag vom November 2010, den Fokus des EAD auf friedenspolitische und krisenpräventive Maßnahmen zu legen.³⁰ Die SPD stellte der Regierung in einem Antrag vom Juni 2010 kritische Nachfragen zu Kosten und Effizienz des Auswärtigen

Dienstes, unter anderem in Bezug auf konsularische Vertretung, Presse und Kommunikation im Lichte der Änderungen, die sich aus den neuen Mitteln und Möglichkeiten des EAD ergeben.³¹ Die Partei DIE LINKE forderte im April 2011 eine wirksamere Kontrolle der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch eine interparlamentarische Versammlung, die die Funktion der mit der Westeuropäischen Union (WEU) aufgelösten parlamentarischen Versammlung übernehmen und über umfassende Kontrollbefugnisse gegenüber dem EAD verfügen sollte.³²

Die parlamentarische Debatte in Berlin wurde dabei durch deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments (EP), etwa Franziska Brantner (Grüne/EFA), Verhandlungsführerin ihrer Fraktion zum EAD, und Elmar Brok (CDU/EVP), Berichterstatter des EP zum EAD³³, bereichert. Sie und weitere Abgeordnete versuchten mit ihrer Expertise und ihrem Prozesswissen die Debatte im Bundestag zu befeuern und die Abgeordneten für das Thema parlamentarische Kontrolle des EAD zu sensibilisieren. Auf europäischer Ebene führte die Hartnäckigkeit des EP und nicht zuletzt der beiden Berichterstatter, Brok und Guy Verhofstadt, zu starken Kontrollrechten des EP gegenüber dem auswärtigen Handeln der Union, einschließlich der GASP.³⁴

Dennoch war der EAD seit seiner Schaffung im Jahre 2010 ein Thema mit geringer Bedeutung für die parlamentarische Debatte in Berlin. Das mag auch daran liegen, dass einer Institution mit bisher kaum mehr als 3000 Mitarbeitern und einem Jahresbudget von nicht einmal 500 Millionen Euro (2012), die lediglich 0,31 Prozent des gesamten EU-Budgets ausmachen³⁵, im Bundestag außerhalb des Kreises der Außen- und Sicherheitspolitiker noch zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Die Erfahrung mit der Erschaffung von neuen EU-Institutionen zeigt jedoch, dass diese wenn sie einmal etabliert sind, eine Pfadabhängigkeit entfalten, die entscheidende Auswirkungen auf die EU-Hauptstädte hat. Mit dem Aufbau des EAD werden jetzt die Weichen für die außenpolitische Vertretung der EU und ihrer Mitglieder gestellt – eine Entwicklung, die auch die nationalen Strukturen (allen

voran das Auswärtige Amt) und Abläufe der deutschen Außenpolitik verändern wird.

Diese Perspektive sollte gerade das deutsche Parlament mit seiner besonderen Verantwortung für die Zustimmung und Kontrolle der Exekutiventscheidungen der deutschen Außen- und vor allem Sicherheitspolitik im Auge behalten und kontinuierlich und konstruktiv-kritisch begleiten. Dabei ist es sinnvoll, den Austausch nicht nur mit anderen nationalen Parlamenten³⁶, sondern vor allem mit dem Europäischen Parlament weiter auszubauen. Da das EP umfassende Kontrollbefugnisse für den EAD besitzt, kann es nicht nur sein politisches Gewicht in die Waagschale werfen und dabei auch Positionen aus einem aktiven deutschen Parlament einbeziehen, sondern es hat auch das entsprechende Wissen und die Expertise, von der die deutschen Abgeordneten profitieren können.

Mehrwert durch den EAD?

Insgesamt verfügt Deutschland über solide Ressourcen im Bereich auswärtige Repräsentation, besonders im Vergleich zu einigen der kleineren EU-Mitgliedstaaten. Dabei spielt die Größe eine Rolle: Als ein Land mit 82 Millionen Einwohnern und einer starken Exportorientierung hat Deutschland eine ganze Palette von Möglichkeiten, seinen Einfluss in der Welt zu geltend zu machen. Was die diplomatischen Ressourcen angeht, so verfügt Deutschland über ein großes Netzwerk von 227 Vertretungen auf der ganzen Welt, 152 davon Botschaften und 55 Generalkonsulate, wozu noch eine Reihe von Formen der Repräsentation auf den unteren Ebenen kommt.³⁷ In der EU haben nur Frankreich und Italien mehr diplomatische Missionen.

Darüber hinaus beträgt das Budget des Auswärtigen Amts, große operative Programme wie humanitäre und Entwicklungshilfe ausgenommen, 873 Millionen Euro, in totalen Zahlen das drittgrößte Budget aller EU-Mitgliedstaaten (2010).³⁸ Obgleich das Auswärtige Amt gehalten ist, seine Ausgaben zwischen 2010 und 2015 um 3 Prozent zu reduzieren³⁹, haben die Spardebatten das Auswärtige Amt noch nicht in einem solchen Maß erreicht,

dass es unter enormem Druck stünde, seine Ressourcen effizienter zu nutzen – etwa, indem man Möglichkeiten prüft, Kapazitäten mit anderen EU-Mitgliedsländern in Drittstaaten oder mit dem EAD zu teilen. Andere Länder wie Großbritannien, Polen, Österreich oder Slowenien erlegen ihren Außenministerien bereits weit empfindlichere Einschränkungen auf, indem sie kurz- bis mittelfristig Einschnitte in einer Größenordnung von 10 bis 25 Prozent vornehmen.⁴⁰

Zudem verfügt Deutschland im Unterschied zu kleineren Mitgliedstaaten wie Finnland, Schweden, Slowenien oder den Niederlanden, die alle über 30 Euro pro Kopf für ihre auswärtigen Dienste aufwenden, bereits über ein vergleichsweise niedriges Pro-Kopf-Budget von rund 10 Euro pro Bundesbürger. Auch im Vergleich zu anderen »Großen« ist Deutschland maßvoll. In Frankreich liegt das Pro-Kopf-Budget bei rund 13 Euro, in Großbritannien leicht unter dem deutschen Wert. Italien hingegen gibt mehr als 16 Euro pro Kopf für den auswärtigen Dienst aus.⁴¹

Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass Berlin kurz- bis mittelfristig wenig Druck verspüren wird, seine Ressourcen wesentlich zu reduzieren. Wenn der EAD seine Funktionstüchtigkeit jedoch in Zukunft stärker unter Beweis stellt, ist durchaus denkbar, dass etwa aus dem Bundestag Rufe nach einer effizienteren Nutzung des Bundeshaushalts laut werden. Denkbar wäre dies etwa im Hinblick auf eine neue Rolle für den EAD im Konsularwesen oder eine gemeinsame Gebäudenutzung von EAD und EU-Mitgliedern. Vielleicht ist es gerade diese Perspektive, die nationale Außenämter jetzt fürchten, weil sie zu Ressourcen- und damit Machtverlust führen könnte? Die Beharrungskräfte etablierter Institutionen wie der auswärtigen Dienste – mit einer in vielen EU-Ländern noch weit weniger gebrochenen Tradition als in Deutschland – sollte man hier nicht unterschätzen. Und in Bereichen, in denen Deutschland starke nationale Interessen hat, etwa bei bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, sind diese Beharrungskräfte vermutlich besonders groß.

Eine Kultur der politischen Zusammenarbeit fördern

Tatsächlich hängt die Zukunft des EAD nicht in erster Linie von seinen Strukturen ab. Wesentlich wird es darauf ankommen, dass sich eine Kultur der politischen Zusammenarbeit mit den nationalen Außendiensten entwickelt, die im Idealfall zu einer zunehmenden Konvergenz der Positionen führt, aber auch Meinungsverschiedenheiten Raum lässt.

Dabei kann man davon ausgehen, dass eine deutsche Bundesregierung im Allgemeinen einen konstruktiven Ansatz in Sachen Zusammenarbeit verfolgt. Schließlich ist der grundsätzliche politische Willen vorhanden, und die grundsätzliche Praxis der Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedern wurde bereits unter dem System der rotierenden Präsidentschaft entwickelt.

Dennoch: Je mehr die EU-Delegationen ihre politischen Aktivitäten ausweiten, umso stärker werden die Vertreter der Mitgliedstaaten ein Auge darauf haben, welche Politik sie in der Substanz vertreten, beziehungsweise versuchen, die Entscheidungsfindung im Rahmen des EAD zu beeinflussen. Man sollte dabei nicht ausschließen, dass die Ansichten zwischen einer deutschen Vertretung und einer EU-Delegation in der einen oder anderen Frage auseinander gehen werden. Das Auswärtige Amt kann zwar Einfluss auf die Positionen im EAD nehmen – ein Erfolg ist aber trotz des Gewichts Deutschlands keinesfalls garantiert.

Deutschland wird dabei sicherlich insbesondere in Ländern oder Regionen von strategischem Interesse auf eine eigene starke Präsenz vertrauen und seine Zusammenarbeit mit der EU-Delegation gerade dann auf ein Minimum reduzieren, wenn es Interessendifferenzen gibt. Hier ist auch denkbar, dass Druck aus dem Deutschen Bundestag auf die Bundesregierung ausgeübt wird, sich in einer außenpolitischen Frage vom EAD abzugrenzen. Umgekehrt ist zu erwarten, dass Berlin in Bereichen von Interessenkonvergenz eine kraftvolle Zusammenarbeit mit dem EAD suchen wird. Ob ein solcher Trend zur außenpolitischen Konvergenz sich letztlich wirklich entwickelt, hat allerdings

auch mit dem Verhalten eines jeweiligen Drittstaats zu tun. Eine EU-Position »von außen« durch ein Ausspielen bilateraler Positionen aufzuweichen, gehört dabei zum selbstverständlichen Repertoire von Drittstaaten.

Dass es durch den EAD zügig zu einer Interessenkonvergenz zwischen den EU-Mitgliedern in allen Aspekten der Außenbeziehungen kommen wird, ist nicht zu erwarten. Es wird sicherlich in begrenzten Bereichen gelungene Beispiele geben, aber immer wieder auch Divergenzen. Entscheidend ist am Ende, ob diese zu erwartenden Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und dem EAD so ausgetragen werden können, dass sie die europäische Komponente nicht dauerhaft schwächen. Dies verlangt nach einer ausgeprägten Sensibilität sowohl im EAD als auch in den nationalen Außenämtern für die Anerkennung unterschiedlicher Positionen. Sofern sie gut begründet und nachvollziehbar sind, sollten Meinungsverschiedenheiten nicht als Angriff auf eine gemeinsame Position gebrandmarkt werden. Vielmehr wird es darauf ankommen, sie anzuerkennen und im Rahmen des EAD so zu lösen, dass die EU mit einer gemeinsamen Position, die aus unterschiedlichen Komponenten bestehen kann, nach außen tritt.

Ein Beispiel dafür ist die deutsche Haltung in der Libyen-Frage. Deutschland hat sich das Prinzip des effektiven Multilateralismus seit langem auf die Fahnen geschrieben und steht einer wichtigeren Rolle der EU auch im multilateralen Rahmen grundsätzlich positiv gegenüber. In einer Ansprache vor dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung des Europäischen Parlaments im Mai 2011 begrüßte Bundesaußenminister Westerwelle deshalb auch die Resolution der UN-Vollversammlung zum Status der EU unter den neuen Regelungen des Vertrags von Lissabon. Er erklärte, dass Deutschland sich dafür einsetzen werde, der EU durch seine Präsenz im Sicherheitsrat eine stärkere Stimme zu verleihen.⁴² Nichtsdestotrotz fügte er hinzu, dass Deutschland sich weiterhin um einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat bemühen werde, »bis ein EU-Sitz erreichbar« sei. Im Bericht der Zukunftsgruppe

von Außenminister Westerwelle heißt es dann auch erneut recht vage: »Wir sollten auch gemeinsame Sitze in internationalen Organisationen anstreben.«⁴³

Taten sprechen dabei letztlich mehr als Worte: Während Deutschland gute Gründe für seine Enthaltung (de facto ein »Nein«) in der Abstimmung über die Resolution 1973 des Sicherheitsrats zur Schaffung einer Flugverbotszone in Libyen hatte, fügte es damit einem gemeinsamen EU-Ansatz Schaden zu und versetzte der GASP einen weiteren Schlag, der bis heute nachhallt. Dabei hätten die EU-Mitglieder die abweichende deutsche Haltung in der Libyen-Frage miteinander deutlich konstruktiver lösen können. Beide Seiten hätten sich darauf verständigen können, dass Deutschland die Resolution zwar mitträgt, aber auf militärische Beteiligung verzichtet und sich stattdessen auf humanitäre Maßnahmen fokussiert. Deutschland hätte damit die Position der anderen EU-Länder im Sicherheitsrat nicht unterminiert und seine Zurückhaltung wäre umgekehrt von diesen als begründet anerkannt worden. So hätte eine gelungene Arbeitsteilung im europäischen Rahmen demonstriert werden können.

Dissonanzen wie diese machen deutlich, dass das wirkliche Problem der EU-Außen- und Sicherheitspolitik nicht innerhalb der entstehenden Institution zu suchen ist. Es findet sich auf der Ebene des politischen Willens der Mitgliedstaaten, an gemeinsamen EU-Politikansätzen zu arbeiten, die es dem EAD ermöglichen würden, ein echter Spieler in der Außenpolitik zu werden. Wie können dazu Anreize geschaffen werden? Abgesehen von einem plötzlichen Zwang zur Zusammenarbeit, der durch einen starken externen Schock hervorgerufen werden könnte, können machtpolitische Faktoren entscheidende Triebfedern sein. Wenn es gelingt, die bürokratisch-institutionellen Probleme des EAD zu überwinden, dann ist er potenziell eine machtvolle Ressource. Diese gekonnt zu nutzen wäre eine Perspektive, mit der etwa das Auswärtige Amt auch innenpolitisch wieder an Macht gewinnen könnte.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Engagement der rot-grünen Bundesregierung mit ihrem Außenminister Joschka Fischer für die Schaffung eines europäischen auswärtigen Dienstes hat auch die Koalitionsregierung von CDU/CSU und FDP im Grundsatz konstruktiv weitergetragen. Kanzlerin Merkel hatte dem Vertrag von Lissabon und damit auch dem EAD bereits im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft 2007 zum Durchbruch verholfen. Vor inzwischen fast zwei Jahren hat der EAD seine Arbeit aufgenommen und ist weiterhin größtenteils mit dem inneren Aufbau beschäftigt: Einerseits sind weiterhin organisatorische, personelle und budgetäre Fragen zu klären, die es dem EAD bis jetzt schwer machen, sein Potenzial zu entfalten. Auf der anderen Seite kann er nur so stark sein, wie die von ihm vertretenen Positionen – und die müssen im Zusammenspiel zwischen Brüssel und den Hauptstädten entstehen. Bis diese Prozesse so richtig in Schwung kommen und rund laufen, wird noch einige Zeit vergehen. Die EU-Länder selbst haben mit ihren Ankündigungen der Stärkung der EU-Außenpolitik durch den Vertrag von Lissabon selbst dafür gesorgt, dass die Erwartungen an den EAD hoch sind. Dass er diese bis jetzt nur bedingt erfüllen kann, ist nachvollziehbar, aber nicht nur eine Frage der Zeit. Die nationalen Regierungen müssen eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin wollen – momentan jedenfalls scheint ihr die Luft zum Atmen zu fehlen.

Gerade angesichts der Krise daran zu arbeiten, dass die EU-Außen- und Sicherheitspolitik wieder an Momentum gewinnt, würde dazu beitragen, das Umfeld für den EAD positiv zu verändern. Initiativen wie etwa das Grundsatzpapier der CDU-Bundestagsabgeordneten Andreas Schockenhoff und Roderich Kiesewetter sind deshalb wichtig und zu begrüßen.⁴⁴ Sie sind aber alles andere als Selbstläufer – in der aktuellen Euro-Debatte fand der Appell kaum Wiederhall. Insgesamt sollte sich die Bundesregierung sehr viel stärker dafür einsetzen, die Neuerungen des Vertrags von Lissabon für die Außen- und Sicherheitspolitik – etwa die neuen Formen verstärkter Zusammenarbeit – jetzt auch umzusetzen. Während alle Augen auf den Euro gerichtet sind, verliert die EU Zeit in der ebenso wichtigen

Frage ihrer außenpolitischen Relevanz. Sichtbar gemeinsame Haltungen wie etwa in den durch die Hohe Beauftragte getragenen Verhandlungen mit dem Iran, an denen Deutschland wesentlich beteiligt ist, tragen grundsätzlich – auch wenn sie noch zu keinem Durchbruch geführt haben – dazu bei, diesem Eindruck entgegenzuwirken und verbessern so auch das Umfeld für den EAD.

Was die Weiterentwicklung und Stärkung des EAD selbst angeht, so bieten die kommenden Monate die Gelegenheit für die Bundesregierung, im Vorfeld des nächsten Berichts der Hohen Beauftragten ein klares Signal für einen starken EAD zu setzen. Initiativen aus dem Auswärtigen Amt in Richtung der Hohen Beauftragten sind dabei wichtig und zu erwarten, aber nicht ausreichend. Insgesamt geht es darum, jetzt die Akzeptanz für eine notwendige und trotz aller Probleme voranschreitende Europäisierung der deutschen Außenpolitik zu organisieren. Der EAD sollte deshalb sehr viel stärker als bisher Erwähnung in der öffentlichen Debatte finden, wenn sich dazu Anknüpfungspunkte bieten. Grundsätzlich gehören institutionelle Neuerungen mit grundlegenden Auswirkungen auf die Abläufe der deutschen Außenpolitik ebenso in die öffentliche Debatte wie der Euro – hier sollte keine der Parteien sich zurücklehnen und stattdessen die Bürger schon jetzt darüber informieren, was mit dem Vertrag von Lissabon angestoßen wurde. Ansonsten droht in der europäischen Außenpolitik – wenn auch faktisch mit weniger Kosten verbunden – ein ähnliches Erwachen wie mit dem Euro: Vielen Bürgern wurde wohl erst jetzt klar, was es bedeutet, eine Währungsunion einzugehen.

Wesentlicher Akteur beim Auf- und Ausbau des EAD ist das Auswärtige Amt. Diese Position sollte es nutzen. Hat das Amt zunehmend mit Ressortkonkurrenz sowohl in der Außen- als auch in der Europa-Politik zu kämpfen, bietet sich die Chance, mit dem EAD wieder zu wachsen: Nach außen durch eine Stärkung der EU, von der auch die deutsche Diplomatie profitieren wird, und nach innen gegenüber dem Kanzleramt und den anderen Ressorts, indem sich das Auswärtige Amt in eine machtvolle europäische Struktur mit Zugang zu Informationen und Einfluss eingebunden weiß. Der EAD ist dabei keine Einbahnstraße: Aus dem

EAD zurückkehrende deutsche Vertreter bringen Prozesswissen und Zugang zu Informationen mit, die zu einer schrittweisen Europäisierung des Auswärtigen Amtes führen werden.

Dazu wäre es sinnvoll, stärker proaktiv an einer strategischen Verzahnung der deutschen Außenpolitik mit dem EAD, etwa bei der Umsetzung des Gestaltungsmächtigkeitskonzepts der Bundesregierung, zu arbeiten. Im Konzept selbst findet der EAD lediglich kurz Erwähnung. Wenn ein Land wie Deutschland für seine Partner sichtbar die neue Struktur in seiner außenpolitischen Ausrichtung mitdenkt und ihr einen Platz in der deutschen Außenpolitik gibt, wird dies ein starkes Signal für andere EU-Länder sein. Entscheidend ist auch eine Personalpolitik, die darauf setzt, die Besten in den EAD zu entsenden, sei es aus dem Auswärtigen Amt oder anderen Ressorts, und dabei nicht nur auf Spitzenpositionen zu zielen. Dazu gehört es, potenziell an Entsendung Interessierten eine klare Perspektive für den nächsten Karriereschritt nach der Rückkehr nach Deutschland zu geben, sie bestmöglich auf ihren Einsatz in den möglicherweise unbekannten EU-Strukturen vorzubereiten und ihre europäische Identität, die neben die deutsche tritt, gezielt zu fördern. Prominente deutsche Vertreter im EAD können dazu Vorbilder sein.

Im Bundestag sollten alle Fraktionen aufmerksam verfolgen, wie sich der EAD weiterentwickelt. Sich darauf zu verlassen dass das EP die parlamentarische Kontrolle ausführt, reicht nicht aus, denn der EAD spiegelt gleichermaßen auch die nationale Ebene der EU-Außenbeziehungen wider. Die Selbstverständlichkeit, mit der der Bundestag die deutsche Außenpolitik kontrolliert – und hier hat er im Zuge der Weiterentwicklung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik seit den neunziger Jahren dazugelernt –, sollte auch zur Selbstverständlichkeit im Hinblick auf den EAD werden. Das Parlament sollte dabei regelmäßig die Vereinbarkeit von EAD-Positionen mit den Grundlinien der deutschen Außenpolitik prüfen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem EP ist dabei zur Informationsbeschaffung ebenso geboten wie sich ein Austausch mit anderen nationalen Parlamenten über deren Erfahrungen anbietet. Während der EU-Ausschuss in der Vergangenheit noch das

entscheidende Forum für die Debatte der Europa-Politik war, rücken der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss als Akteure immer stärker in den Vordergrund. Dies hat Auswirkungen auf die Reichweite der Themen und die Organisation der Arbeiten in den Ausschüssen. Und es setzt sich eine Tendenz fort, die bereits im Zuge der Eurokrise der Haushaltsausschuss erfahren hat: Die Ausschussarbeit im Bundestag europäisiert sich zunehmend entlang der Fachpolitiker.

Gleichzeitig spielen die Abgeordneten des deutschen Bundestages eine entscheidende Rolle dabei, die Debatte um die Europäisierung der deutschen Außenpolitik in die Bevölkerung zu tragen. Dabei geht es nicht in erster Linie darum, für die Stärkung der EU-Außenpolitik zu werben, sondern die Bürger vielmehr für die entstehenden Strukturen durch den Vertrag von Lissabon zu sensibilisieren.

Mit dem EAD haben die Mitgliedstaaten eine weitere Institution geschaffen, die zur Europäisierung der Mitgliedstaaten beitragen kann. Dass dies im besonders sensiblen Bereich der Außenbezie-

hungen geschieht, sollte Grund genug für Bundesregierung und Bundestag sein, die Dinge nicht laufen zu lassen, sondern sich aktiv einzubringen. EU-Außenpolitik wird dabei im Spannungsfeld zwischen europäischen und nationalen Positionen auch in Zukunft zu Meinungsverschiedenheiten führen. Der EAD ist der Ort, an dem diese nun konstruktiv ausgetragen werden können: Er kann ein Mechanismus zur Annäherung von Positionen im Sinne einer gemeinsamen Außenpolitik sein und es den EU-Ländern gleichzeitig ermöglichen, ihre unterschiedlichen Positionen im Rahmen des EAD mit einer stärkeren Sensibilität als bisher miteinander auszutragen, bevor sie ihren Weg in die internationale Arena finden.

Almut Möller ist Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen in der DGAP; Julian Rappold ist wissenschaftlicher Assistent am Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen.

Anmerkungen

- * Die Autoren danken Cornelius Adebahr und Franco Aligieri für wertvolle Anregungen zu früheren Textfassungen.
- 1 Vgl. Europäischer Konvent, Working group VII (»External Action«), »Double hat«, 5.11.2002, <<http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4484.pdf>> (aufgerufen am 3.4.2012).
- 2 Die Zahl stammt aus der bisher systematischsten Forschungsarbeit zum Aufbau des EAD, die Carta 2012 vorgelegt hat. Vgl. Caterina Carta, *The European Union Diplomatic Service. Ideas, preferences and identities*, London und New York, NY 2012.
- 3 Vgl. European External Action Service: Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission, 22 December 2011, <http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor.pdf> (aufgerufen am 7.8.2012); vgl. zu den institutionellen Querelen beim Aufbau des EAD auch Desmond Dinan: *Governance and Institutions. Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis*, in: *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2011, S. 103–121.
- 4 Vgl. Gemeinsamer Brief und Non-Paper der Außenminister Belgiens, Estlands, Finnlands, Frankreichs, Deutschlands, Italiens, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, der Niederlande, Polens und Schwedens an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Catherine Ashton, 8.12.2011.
- 5 A.a.O. (Anm. 4).
- 6 Zuletzt wurden zwei deutsche Diplomaten zu EU-Sonderbeauftragten ernannt: Andreas Reinicke ist seit Februar 2012 für den Nahost-Friedensprozess zuständig, Patricia Flor übernahm im Juni 2012 das Amt der EU-Sonderbeauftragten für Zentralasien; vgl. <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm> (aufgerufen am 13.8.2012).
- 7 Vgl. dazu auch Annegret Bendiek, Handlungsfähigkeit durch politische Führung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Annegret Bendiek, Barbara Lippert und Daniela Schwarzer (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europa-Politik* (SWP Studie S18), Berlin, Juli 2011, S. 60–69.

- 8 Im Zwischenbericht der so genannten »Zukunftsgruppe«, einer von Außenminister Guido Westerwelle einberufenen informellen Runde von zehn EU-Außenministern, wird darauf hingewiesen, dass sich die Gruppe im weiteren Jahresverlauf 2012 vor allem mit dem Thema »EU als globaler Akteur« beschäftigen will. In diesem Kontext sind auch Vorschläge zur Stärkung des EAD zu erwarten; vgl. Außenministergruppe zur Zukunft Europas: Erklärung des Vorsitzes, Zwischenbericht, 15. Juni 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/120620_Zwischenbericht_Zukunftsgruppe.html> (aufgerufen am 16.7.2012).
- 9 Zugespitzt hat dies Ralf Neukirch: »Draußen vor der Tür. Das Auswärtige Amt leidet an seinem Bedeutungsverlust. Die Europapolitik wird im Kanzleramt gemacht, Guido Westerwelle bleibt unbeliebt. Nun soll eine Reform den Niedergang stoppen.«, in: Der Spiegel 18/2012, S. 42–44.
- 10 Initiative Westerwelles. Erster Bericht der »Zukunftsgruppe«, in: FAZ Online, 19.6.2012, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/initiative-westerwelles-erster-bericht-der-zukunftsgruppe-11791961.html>> (aufgerufen am 9.7.2012)
- 11 Grundlegend zur Selbstwahrnehmung der EAD-Mitarbeiter mit ihren unterschiedlichen Hintergründen im Entstehungsprozess des EAD vgl. Carta (a.a.O., Anm. 2).
- 12 Vgl. Hans Kundnani: Germany as a Geo-economic Power, in: The Washington Quarterly 3/2011, S. 31–45.
- 13 Auswärtiges Amt, Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen – Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012, <<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publication-File/166392/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>>.
- 14 Exemplarisch für diese Debatte sei genannt Wolfgang Proissl, Why Germany Fell out of Love with Europe (Bruegel Essay and Lecture Series), Brüssel 2010, <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/417-why-germany-fell-out-of-love-with-europe/>>.
- 15 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), 3.8.2010.
- 16 Vgl. Krzysztof Rutkowski, Germany fights to secure positions in the EU (Centre for European Studies - OSW), 3.10.2010, <<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/ceweekly/2010-03-10/germany-fights-to-secure-positions-eu>> (aufgerufen am 5.7.2012).
- 17 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, 17. Legislaturperiode, 2009, S. 114, <<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf>>.
- 18 Vgl. Ian Traynor, Germany and France dispute Lady Ashton's »excessive« EU powers, in: Guardian, 28.2.2010, <<http://www.guardian.co.uk/world/2010/feb/28/germany-france-dispute-ashton-european-powers>> (aufgerufen am 6.7.2012).
- 19 Vgl. Inge Grässle, Stellen und Stellenbesetzungen im Europäischen Auswärtigen Dienst EAD (Vermerk für die Kolleginnen und Kollegen der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament), 14.9.2011, <<http://www.inge-graessle.de/image/inhalte/file/AnalysePersonalEAD.pdf>> (aufgerufen am 15.3.2012).
- 20 Vgl. die Angaben auf dem offiziellen Webauftritt des EAD unter <http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_de.htm> (Stand: August 2012).
- 21 Interview im Auswärtigen Amt, August 2012.
- 22 Vgl. Cornelius Adebahr und Almut Möller, Gesicht zeigen im arabischen Frühling. Warum die EU einen Sonderbeauftragten für Nordafrika braucht (DGAPanalyse kompakt Nr. 5), Berlin, Juni 2011, S. 3–4.
- 23 Vgl. das Organigramm des EAD unter <http://eeas.europa.eu/background/docs/organisation_en.pdf> (Stand: August 2012).
- 24 Vgl. Edward Burke: Europe's External Action Service: Ten Steps towards a credible EU foreign policy (CER Policy Brief), London, Juli 2012, S. 3. Vgl. auch Cornelius Adebahr, Working inside out: What role for Special Envoys in the European External Action Service? (EPC Policy Brief), Brüssel, Januar 2011.
- 25 Interview im Auswärtigen Amt, August 2012.
- 26 Gleichzeitig wird aber die geographische Ausgewogenheit als Kriterium aufgestellt: »Personaleinstellungen sollten auf der Grundlage des Leistungsprinzips erfolgen, wobei auf eine angemessene geografische Streuung und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu achten ist,« vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), 3.8.2010.
- 27 Vgl. Staff leaving EU diplomatic service amid bad working conditions, in: EUobserver, 30.9.2012, <<http://euobserver.com/institutional/113777>> (aufgerufen am 5.7.2012).
- 28 A.a.O. (Anm. 4).
- 29 »(...) simply become Europe's twenty-eighth foreign ministry«. So formulierte es die Europa-Abgeordnete Franziska Brantner in einer ersten Bilanz zum Aufbau des EAD im Oktober 2010; vgl. Franziska Brantner: Europe's New Diplomats. An initial appraisal of the creation of the European External Action Service, Brüssel, 25.10.2010, <<http://www.franziska-brantner.eu/wp-content/uploads/2010/10/Europes-New-Diplomats.pdf>> (aufgerufen am 3.2.2012).
- 30 Vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antrag Fraktion Bündnis 90/Dir Grünen, Den friedenspolitischen und krisenpräventiven Auftrag des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) jetzt umsetzen, Drucksache 17/4043,

- Berlin, 30.11.2012.
- 31 Vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antrag SPD Fraktion: Den Europäischen Auswärtigen Dienst im Dienste aller EU-Institutionen handlungsfähig und wirkungsvoll ausgestalten, Drucksache 17/2118, Berlin, 16.6.2010.
 - 32 Vgl. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Antrag der Fraktion DIE LINKE: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU wirksam kontrollieren, Drucksache 17/5387, Berlin, 6.4.2011.
 - 33 Vgl. den Bericht des EP zum EAD, der am 8. Juli 2012 verabschiedet wurde: <<http://www.elmarbrok.de/archives/ead-bericht-von-elmar-brok-im-europaischen-parlament-verabschiedet>> (aufgerufen am 3.4.2012).
 - 34 Dazu heißt es: »Das Europäische Parlament wird seine Rolle im auswärtigen Handeln der Union – einschließlich seiner Aufgaben der politischen Kontrolle nach Artikel 14 Absatz 1 EUV – sowie in Gesetzgebungs- und Haushaltsangelegenheiten gemäß den Verträgen uneingeschränkt wahrnehmen. Außerdem wird der Hohe Vertreter nach Artikel 36 EUV das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP hören und darauf achten, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden.«; vgl. Amtsblatt der Europäischen Union: Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU), 3.8.2010.
 - 35 Vgl. Daniel Keohane: The EU's »ludicrous« foreign service budget (FRIDE blog), Madrid, 26.4.2012, <<http://fride.org/blog/the-eus-ludicrous-foreign-service-budget/>> (aufgerufen am 9.7.2012).
 - 36 Vgl. dazu COSAC Secretariat, Fourteenth Bi-annual Report. Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, presented to XLIV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union, Brüssel, Oktober 2010.
 - 37 Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, Jan Wouters, Piotr Maciej Kaczyński, Thomas Renard, Upgrading the EU's Role as Global Actor – Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy, (Centre for European Policy Studies – CEPS), Brüssel 2011. S. 141.
 - 38 Ebd. S. 142.
 - 39 Auswärtiges Amt, Haushalt 2012, Berlin, 25.11.2011, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/00Aktuelles/111123_Haushalt_2012_node.html> (aufgerufen am 4.7.2012).
 - 40 A.a.O. (Anm. 34), S. 12.
 - 41 Ebd., S. 142.
 - 42 Außenminister Westerwelle vor dem Europäischen Parlament zur deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, 24.5.2011, <<http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2011/110524-BM-Ausw%C3%A4rtigerAusschuss-EP.html>>.
 - 43 A.a.O. (Anm. 4).
 - 44 Vgl. Europas sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken, <<http://www.roderich-kiesewetter.de/index.php?id=162>> (aufgerufen am 4.8.2012).

